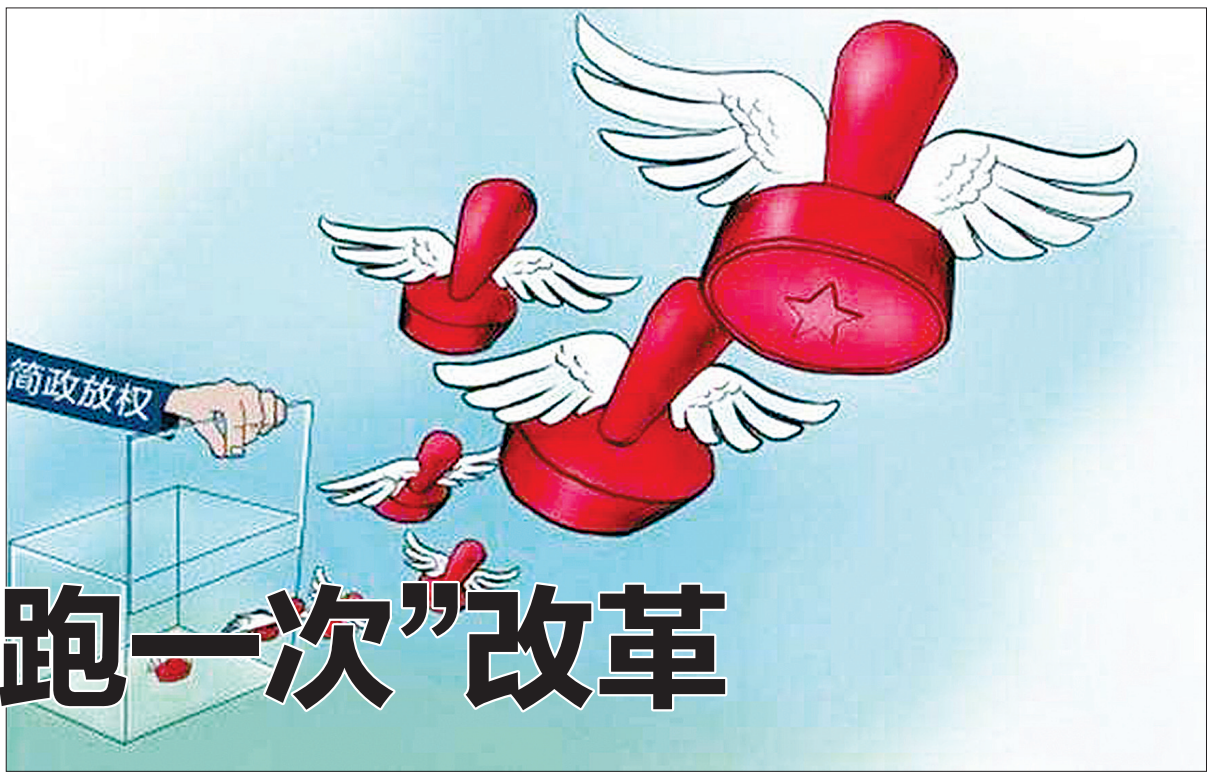


编者按：

“最多跑一次”改革是“放管服”改革在浙江的前沿探索和具体实践。作为改革开放的先行地，浙江省坚持把以人民为中心作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的重要内容，通过深化“最多跑一次”改革来撬动各领域的改革，放活了市场，激活了企业，拉近了政府和群众的距离，提升了群众的获得感和满意度，开启了政府自我革命新篇章。

“最多跑一次”改革虽然已经破题，但要赢得最后的胜利还有很长的路要走。今年省政府工作报告明确提出，今后五年，要突出改革强省工作导向，深入推进“最多跑一次”改革，加快实现治理体系和治理能力现代化。这对于宁波“最多跑一次”改革提出了新的更高要求，宁波要深化认识、立足高效、突出重点、精准发力，全面深化“最多跑一次”改革，倒逼政府“自我革命”，推动改革重要领域和关键环节取得实质性重大进展，继续在全省领跑，为新时代国家治理体系和治理能力现代化提供宁波素材、宁波方案。

# 宁波：全面深化“最多跑一次”改革



资料图

## 以“最多跑一次”为抓手 全面推动政府治理现代化

孙肖波

当前，“最多跑一次”改革成效逐步显现，公众对改革的获得感不断增强。从改革趋势来看，以“最多跑一次”为抓手和支点，不断破解遇到的难题，层层倒逼、层层深入，撬动各方面、各领域改革，在实践中形成更多制度性成果，最大限度释放改革红利，才能形成一条推动政府治理体系现代化的递进路线。

### 一是强化“最多跑一次”改革的战略定力，牵引全面深化改革

“最多跑一次”改革从一开始就不是修修补补，更不是面上工作，而是要成为撬动各领域改革的总抓手，是全面深化改革的关键通道，因此必须做好改革持续深化、不断攻坚克难的心理准备和理性谋划。“最多跑一次”改革的目标是将政府效能改革推向极限值，体现的是高水平推进政府治理体系和治理能力现代化的决心。这一改革必然会不断暴露现行行政管理体制在各个层面、各个领域、各个环节的问题和不足，也就需要持续不断地提出相关的阶段性改革任务。而逐个解决制约“最多跑一次”改革的种种体制性障碍的过程，实际上就是整个政府治理体系不断优化过程。政府治理现代化不能机械地以“效率”这一工具理性象征为单一指标，“最多跑一次”改革成功的标准也不在于公布了多少件“最多跑一次”事项，更非在所有领域一刀切地追求“一次办成”，而在于要使改革形成一种自我强化机制，促使整个政府治理体系的系统性调整优化。所以，对这场改革既要树立敢打必胜、兑现承诺的决心和斗志，也要保持充分的耐心和长远的眼光。

### 二是以“整体政府”理念引领改革，推动治理结构协同化

“整体政府”的基本治理逻辑是在公共政策与公共服务的过程中，采用交互的、协作的和一体化的治理方式与技术，促使各种治理主体在共同的治理活动中协调一致、功能整合，为公民提供无缝隙服务而非碎片化服务。在我国行政管理体制长期以来“条块分割”的背景下，“整体政府”的实现必然有赖于政府组织体系、职责体系和运行机制等一系列深刻调整。今年3月中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》，在新的历史起点上深化党和国家机构改革。这也成为一个地方政府有效推动组织再造、理顺部门职责关系的契机。要在此基础上，以“最多跑一次”为切入点，进一步厘清部门之间的权力边界，完善问责和制衡机制。机构改革和行政审批改革联动，因地制宜地探索、完善与宁波经济社会发展特点相适应的大部门制，并注意部门内部真正理顺关系、降低行政成本。此外，通过“最多跑一次”改革的推进和深化，促使政府上下对“整体政府”“整体性治理”理念的深切认同和深刻理解，转变和重构行政理念，面对服务对象时切实从部门自我角度转变到政府全局角度，积极主动打破部门、空间隔阂，打破思维定式和利益藩篱，打通中梗阻，提升治理协同性。

### 三是全力突破难点节点，推进治理流程持续优化

“最多跑一次”改革是以政务服务流程优化再造为切入点，需要一系列实质性的后台支撑和系统变革。当前部分改革只在表面上完成了“最多跑一次”，深层次变革仍未完成。例如，部分事项通过“帮办代办制”方式来兜底，实际上是以政府工作人员跑替代群众跑，并未从根本上改变多部门、多环节的审批流程，也未真正触及政府运行机制和政府管理体制的变革，甚至行政成本可能不减反增。因此，要围绕“一窗受理”，着重强化作为后台运行的部门协同机制，促进“一窗受理”从“物理变化”走向“化学融合”，结合机构改革真正理清职责、优化流程、形成合力。根据部门实际情况制定各类常态化沟通协调机制，明确主办与协办分工，减少后台各部门之间及其内部的工作磨合时间。结合事项的办件量和工作关联性进一步优化综合窗口和板块设置，进一步简化材料、缩减环节。

### 四是科学运用大数据，提升治理技术信息化

互联网和大数据技术的创新空间巨大，能为进一步推进和深化“最多跑一次”改革，最终实现政府治理体系和治理能力现代化提供坚实的技术支撑。当务之急，仍应聚焦于尽快解决“信息孤岛”问题，打破数据垄断与壁垒，借助公共数据的整合与共享，优化服务流程，创新服务方式。进一步改变部门本位观念和惯性思维，尽快协调由于上级业务部门统建统管等原因暂缓共享的部门数据，建立健全政府数据开放共享机制。促进制度创新与技术创新联动，在加强大数据治理的基础上充分挖掘公共数据的价值。积极利用区块链技术，保障政务信息数据不可篡改性和可追溯性，营造可信可靠的数据共享开放环境。同时，实体办事大厅与政务服务网、APP等要融合发展，形成网上服务与线下服务“虚实结合”的一体化政府服务系统。

### 五是积极吸纳社会参与，促进治理主体多元化

把公众和社会组织作为改革的推动者和全程参与者，调动更多社会力量，提高改革精准度。坚持“人民为中心”发展思想，从人民群众和企业的获得感为标准，深入基层充分收集意见，以群众和企业的角度来界定“一件事”，充分体现其主体性与能动性。发挥人大、政协、行业协会、院校和科研机构相关专业人员的咨询作用，可成立行政审批项目专家咨询委员会，对各部门提出的项目清理处理意见进行合法性、合理性审查，提出具体审核意见。改革过程中要及时公布新的“最多跑一次”事项和不能实现“最多跑一次”事项的负面清单，对依法清理的审批项目(包括已取消的、拟取消的和拟保留的)进行分类处理，将处理结果向社会公示，公开接受社会监督。积极培育社会中介组织承接审批项目相关中介服务，促进中介服务市场健康发展，提升治理格局现代化水平。

(作者单位：市社科院社会发展研究所)

## “最多跑一次”改革须辩证把握的几对关系

刘华安

### 一、顶层科学设计与基层创新试点

“最多跑一次”改革由浙江省委顶层设计，目的是解决制约“最多跑一次”改革推进中的全局性、关键性问题，比如打破信息孤岛形成信息环岛最终形成各部门之间的数据共享，打造全省范围内的事项清单规范化标准化等。基层的创新和试点工作必须在加强顶层设计的前提下进行。同时，积极鼓励地方和基层解放思想、积极探索，在不同区域内实行差异化的试点，善于从群众关注的焦点、百姓生活的难点上寻找改革的切入点。

2017年“最多跑一次”改革在宁波全面推开以来，一些基层的创新和试点工作取得了非常好的效果。比如，宁波的“审批法庭”有效地解决了部分行政审批事项前置条件“理不清、法理不足”等问题，象山把“一件事情”项目审批全面对接互联网，只需要一台手机，群众就可以查看审批所需材料、流程等信息，并提交申请材料，窗口人员在实时答复办理，获评第二届“中国‘互联网+政务’优秀实践案例50强”。改革越是进入深水区，许多问题盘根错节，越不可能通过一个方案一揽子解决，必须充分发挥基层的改革智慧、集思广益，不断为顶层设计提供基层的脚本和经验，试验探索、复制推广、深化运用，增强顶层设计的针对性、指导性和科学性。

### 二、重点突破与整体推进

“最多跑一次”改革要推动重

点领域的改革，当好新时代宁波全面改革的排头兵，就必须超越对改革系统中某一个或某一些要素绝对化的强调导致改革的碎片化。重点领域要改革，关键环节要突破，与“最多跑一次”改革的整体性协同性并行不悖。从行政审批类事项，到覆盖权力清单和公共服务事项中群众和企业到政府办事事项，从一个部门内部流程再造，到多个部门实现联合流程优化，“最多跑一次”改革展示出更加明显的系统性和整合性。改革已经从“点”覆盖到了“面”上：从原来的部分事项到现在所有行政权力事项的覆盖，从原来改革重点覆盖到省市县乡村的全覆盖，从原来的政府结构覆盖到政府、涉政中介以及各类公共服务机构的全覆盖。经验已经从“个案”到“标配”了：针对涉及部门广、审批环节多、审批周期长的投资项目，宁波在特定区域试行“打包审批、集成服务”，将多个审批内容相似的投资项目压缩成“一件事”，试行阶段模块化审批，大大加快了审批速度，这种做法已在宁波市县两级多个功能园区推广应用，有两百余个项目进行“区域评估、打包审批”，总投资超千亿元。深入推进“最多跑一次”改革，必须实现重点突破，深化“一窗受理、集成服务”，打破信息孤岛、实现数据共享，加快涉企审批改革力度，同时在公布的办事事项口径、办事指南标准、办事工作规范、“一件事情”梳理等工作要整体推进，避免对推进改革进度的把握、质量标准的统一存在不平衡现象，不断提高改革的系统性、整

体性、协同性。

### 三、强力推进与依法行政

2016年底省委经济工作会议作出“最多跑一次”改革部署，2017年1月正式写入省政府工作报告，2018年1月25日，省政府工作报告再次强调，要深入推进“最多跑一次”改革，足见省委省政府强力推进“最多跑一次”改革的信心和决心。在强力推进改革的同时，必须依法行政，按照法治国家的要求把深化“最多跑一次”改革纳入法治轨道，保证各项改革方案的出台、措施的跟进、程序的履行、内容的制订必须合法合规，确保改革于法有据，做到“法无授权不可为”。同时应该根据形势需要不断增强行政审批领域内的立法和法律修订，为改革创造良好的法治环境。在全面深化“最多跑一次”改革过程中，遇到了改革推进与现行行政法规各种制约的矛盾，如现行投资项目审批、行政处罚、社会治理等相关法规和规章，无法适应改革推进需要。下一阶段的重点任务之一就是对这些法规进行梳理、评估、调整、完善，通过法律法规的跟进进一步提高“最多跑一次”改革的合法性，做到“法定职责必须为”。

### 四、事前审批与事中事后监管、服务

“最多跑一次”改革是“放”“管”“服”三者的综合统一，不能以“审”代“管”和“服”。简政放权后，审批门槛的降低并不意味着事中事后监管力度的削弱以及服务质量的下降。宁波“最多跑一次”改革逐渐跳出前置审批的窠臼，进入了“放”“管”“服”协同推进的新阶段。

### 五、放权与接得住、管得好

因此必须适应新要求实现“严进宽出”到“宽进严管”的转变，强化相关职能部门的监管作用，坚持监管与审批的同步提升，压实审批者和主管者后续监管的主体责任，同时充分发挥社会力量共同参与监督，打造企业信用体系，推进市场监管的法治化、规范化，并在此基础上提升政府服务质量，打造市场主体自治、行业自律、社会监督和政府监管的公共治理体系。

### 六、放权与接得住、管得好

当前，宁波深入推进“最多跑一次”改革已经到了从破题向纵深、从倒逼到主动转变的关键节点。要推进“最多跑一次”改革的再加速、再提升，打通“最多跑一次”改革的“最后一公里”势在必行。全市“大脚板走一线、小分队破难题”抓落实专项行动就是打通“最后一公里”的有力措施。“最后一公里”的打通，除了要求简政和放权的同步推进，还要求基层有能力承接放下来的权力。尤其是区县(市)政府加大力度向乡镇级政府放权的同时充分与下级进行充分协商，加强对乡镇(街道)承接部门的业务指导，强化乡镇(街道)的监管和服务职能，尤其要完善乡镇(街道)行政服务中心建设，让下放权力的承接平台，实现审批项目进中心落实到位，审批权限授权到位。接得住的同时还要管得好，要充分发挥互联网、大数据等技术手段的支撑作用，建立健全约束惩戒机制，完善监管手段，加强对审批环节违规行为的监管，以群众和企业满意度作为检验简政放权成效的根本标准。

(作者为市委党校公共管理教研部主任、副研究员)

## “最多跑一次”改革的宁波实践与经验

邵一琼

宁波推进“最多跑一次”改革，坚持把“群众和企业到政府办事最多跑一次”作为改革目标，把“方便群众”作为改革出发点和落脚点，把“群众获得感”作为评价改革效果唯一标准。宁波“最多跑一次”改革赢得社会普遍赞誉，其中“一件事”最多跑一次、特定区域“打包审批、集成服务”、行政审批事项“全城通办”等创新做法，受到了广泛关注。

### 一、理念更新，坚持“思想跑”

宁波始终坚持“以人民为中心”发展理念，持续推进“最多跑一次”改革并使之深化，在权力观、发展观、服务观等方面进行新视角、新方法和新思维模式进行理念创新。在权力观上，坚持权为民所用，继续打破部门利益藩篱，彻底实现简政放权，进一步促进政府权力结构优化调整，进一步实现权力整合，优化权力运行机制，通过权力清单使得行政权力与经济权力、社会权力的边界更加清晰，把行政权力运行纳入法治化轨道，并以流程全公开方式使行政权力运行更加规范；在发展观上，不再片面追求GDP数字快速增长，而是坚持全面发展、可持续、协调发展，发展成果惠及全体人民，把人民群众的需求放在发展第一位，全面落实改革举措，优化政务服务流程，提升政务服务质量；在服务观上，强化政府的责任本位、服务本

位，实现服务精准化、标准化，把“以人民为中心”贯穿于改革始终，通过“一窗受理”“全城通办”、容缺受理等人性化方式，实现全市范围内群众和企业到政府办事速度更快、距离更近，让群众和企业办事过程中感受温暖、体会尊重。

### 二、流程再造，加快“服务跑”

宁波以流程再造为核心，在服务质效上做加法，在行政效率上做减法，改变政府传统办事流程。一是加快推进“一窗受理”服务模式。宁波市行政服务中心将原来42个部门分设158个窗口整合为8类综合受理功能区和87个“一窗受理”窗口，实行“前台综合受理、后台分类办理、统一窗口出件”的服务新模式。2017年7月以来，使用统一受理平台，统一抽调人员，已基本实现基于一级政府层面跨越部门、横向贯通的“一窗受理”行政服务模式。二是不断强化“一件事”审批模式。积极整合各部门审批环节和业务流程，梳理形成28个行业准入审批标准，合理设置各部门所涉及的审批环节，将受理、踏勘、验收、发证等重复环节归类整合，实现多部门联合与同步审批，较好实现“一件事”最多跑一次。三是率先推行特定区域“打包审批”改革。通过探索建立评估结果、强制指标、审批资料共享机制，实现特定区域评估资源、土地资源、审批资源利用最大化。到2017年底，宁波市、县两级8个功能区已有250多个项目进行“区域评估、打包审

批”，平均缩减行政审批承诺时限22日、中介服务时限36日。四是宁波重点突破“全城通办”事项。以群众和企业需求为导向，梳理确认办理量大且有全城办理需求的市、县两级通办或区县(市)之间通办事项，实现就近就便受理申请、审批权属不变、数据网上流转、批件快速送达的模式。截至2017年底，公安、交通、质监等33个市级部门共梳理汇总了近400项全城通办事项。

### 三、技术支撑，实现“信息跑”

宁波依托“互联网+政务”，实现政务信息改革上突破，打通“信息孤岛”。在数据共享上，以数据库作为后台支撑，推动自建系统与统建系统、市县两级审批信息数据联动，打通跨部门、层级间审批数据壁垒，逐步实现“一网流转”，通过部门、层级间“信息跑”代替“群众跑”。在公布渠道上，为市民搭建“一网一号”网上办理平台。除了政府门户网站和浙江政务服务网外，还整合了“宁波政务APP”“宁波公共服务”微信等平台，使我市成为全省唯一可以通过微信查询“最多跑一次”事项的城市。此外，在实现方式上，除了即办和“窗口申报、快递送达”线下服务外，还有“全程网上申报、在线取件”“全程网上申报、快递送达”“网上申报预审、窗口核验收件”等线上方式。即当事人提交资料后，各部门即刻通过“互联

网+政务服务”，实现数据共享，再根据备案、审批要求按需提取，避免申请人相同材料重复提交。推动热点查询、网上预约、进度查询等网上服务与实体服务中心、窗口、自助服务终端联动，形成“线上为主、线下为辅”服务模式。

### 四、制度保障，强化“监管跑”

宁波完善制度保障，强化考核监督，最大程度消除滋生腐败空间。加快推进“受理”与“办理”相分离、“办理”与“监督评价”相分离制度，完善行政审批服务考核办法，增强部门责任意识、服务意识，并以此倒逼部门明确办事标准、精简办事材料、衔接管理制度、重构办理流程，实现政务服务从“跑部门”向“跑政府”转变。同时，多批次多层次加强改革落实情况暗访，通过12345宁波政务服务热线，及时回法、解决百姓诉求，持续加强政府自我监督力度。此外，全面实行“双随机、一公开”抽查监管制度，建成了“一单、两库、一细则”，将“双随机”抽查监管与全面检查、风险监测、网格化监管、属地化监管等常规监管方式进行有机结合，基本实现对企业“一次抽查、全面体检”，2017年对涉及“双随机”的34条业务线全面完成随机抽查，全程实时记录、责任可溯，并及时公开抽查情况和抽查结果。

(作者单位：市社科院社会发展研究所)